

■ 제2분과 제2주제 발표 논문 ■

민선시대 지방세정 여건변화와 세수징수 제고방안

이 삼 주

(한국지방행정연구원 연구원)

1. 서론

세수징수 제고라는 의미는 일단 부과된 세금을 어떻게 합리적으로 체납을 최소화하면서 징수할 수 있느냐 하는 지방세정의 합리화와 그 의미상 맥을 같이한다고 볼 수 있다.

이러한 지방세 징수의 제고는 민선시대 또는 관선시대에 관계없이 중요한 관심사항이었다. 특히 열악한 재정형편으로 주민들을 위한 자체사업 마저 추진하기 어려운 실정에 있는 우리의 재정 현실을 감안한다면 그 중요성은 아무리 강조해도 지나치다고 할 수 없다.

그러나 그동안 지방세관련 연구는 지방세제를 중심으로 국세의 지방세이양, 신세원 개발, 지방세체계조정 등에 대하여는 다양한 연구가 진행되었지만 이에 비해 지방세정에 대한 연구는 상대적으로 많지 않았던 것이 사실이다.

지방세정의 합리화는 과세주체 측면에서 조세수입의 증대 및 행정비용 절감 그리고 납세자 측면에선 세부담의 수직적·수평적 공평, 납세자의 기회균등 등 조세정의의 실현에 기여하게 된다. 다시말해 지방세정이 불합리하게 추진될 경우 납세자간의 기회불균등으로 인해 조세의 형평성을 저해하고 심할 경우 조세순응의 확보에도 어려움을 초래할 수 있다. 뿐만아니라 조세의 여러기능 중에서 주민의 소득재분배나 자원배분과 같은 기능의 수행이 불가능하게 되고, 이는 결국 경제의 효율성에도 역기능이 발생하게 된다.

이러한 인식에서 본 연구는 민선자치단체장 하에서 지방세정의 여건이 어떻게 변화하였는지를 간단히 살펴보고 조세의 부과¹⁾·징수 측면에서 세수징수의 제고 방안을 모색해 보고자 한다.

1) 본 연구의 범위에 부과 측면도 함께 포함하는 이유는 부과과정과 징수과정은 불가분의 관계가 있어 부과과정의 개선은 바로 징수과정의 개선으로 나타날 수 있기 때문이다.

2. 지방세정 여건의 변화 전망

가. 지방행정 환경의 변화

지방정부의 존재이유는 권력의 분산, 시민참여의 증진 및 적절한 공공서비스의 제공에 있으며²⁾ 이중 권력의 분산은 정부간 권력관계를 매개로 한 지방자치단체 외부적인 관계인데 반해 시민참여 및 공공서비스의 제공은 지방자치단체의 내부적 관계속에서 나타나는 것이 일반적이라고 할 수 있다. 지방자치제의 실시 이유가 지방정부의 존재이유를 부각시키는 것이라고 전제할 경우 권력의 분산, 시민참여의 증진 그리고 적절한 공공서비스의 제공 등은 과거 관선단체장 시대에 비해 더욱 활성화될 것으로 짐작할 수 있다.

이러한 인식을 기초로 할때 지방행정 환경변화의 방향은 외부적으로 중앙과 지방간의 분권화 촉진 그리고 내부적으로는 시민사회의 자율성 강화 및 참여의 증대, 지방 공공서비스의 대응성 제고 등을 축으로 하여 진행되고 있으며 이러한 방향은 미래에도 지방행정이 지향해야 하는 방향이라고 할 수 있다.

다시말해 민선시대에는 관선시대에 비해 당해지역의 정책결정과정에 대한 주민의 참여가 더욱 활발해지고 있으며 아울러 주민의 요구에 대한 선출직 공직자의 효과적인 대응이 중요한 과제로 부각되고 있다. 실제로 주민들은 행정서비스의 질, 비용, 효과에 좀더 많은 관심을 갖게되고 이를 토대로 해당 자치단체장을 평가하게 될 것이므로 정치적 입지를 고려하지 않을 수 없는 지방자치단체장의 입장에서는 주민의 인식을 중시하지 않을 수 없게 된다.

뿐만 아니라 민선시대에는 새로운 서비스와 가치에 대한 주민의 욕구와 기대가 상승하는데 반해 이를 제공할 수 있는 지방재정이 취약하기 때문에 이에 대응하기 위해서는 자연히 효율성을 중시하게 된다

이중 전자는 민주성 그리고 후자는 효율성으로 대표될 수 있다는 점에서 이를 지방

2) K. Young, "The Justification of Local Government" in Goldsmith ed. Essays on the Future of Local Government, 1986. 이승중, "지방자치의 새로운 이해와 장기적 발전 방향", 지방자치 50년의 회고와 21세기 전망, 한국지방행정연구원 세미나 발표논문, 1999, p. 49에서 재인용.

자치제와의 관계에서 고려해보면 민선자치단체장 시대에는 과거에 비해 민주성과 효율성을 중시하는 경향이 더욱 크게될 것이라고 할 수 있다³⁾.

나. 지방세정환경의 변화

지방행정환경이 민주성과 효율성을 중시하는 경향으로 변해간다면 지방세무행정을 둘러싼 환경 역시 큰 변화의 축은 지방행정환경의 변화와 동일하게 유지될 수밖에 없을 것으로 인식된다.

먼저 민주성의 측면에서는 보면, 자치단체장의 입장에서는 정치적 입지를 고려하여 주민의 저항을 최소화할 수 있는 방안을 선호하게 되어 주민의 조세부담이 가중될 수 있는 새로운 세원의 개발보다는 징수율 제고 측면에 관심을 갖게 된다. 그러나 이 경우에도 강제적인 체납대책을 강구하는데 한계가 있기 때문에⁴⁾ 조세정책의 기초는 체납세의 발생을 사전에 예방할 수 있는 대안의 마련에 비중을 두게되며 이는 자연히 납세자의 납세편의와 연결된다고 할 수 있다.

실제로 우리 나라에서도 조세의 개념이 국가가 재정권력을 배경으로 필요한 비용을 징수하는 고전적 해석에서 국가가 국민에게 필요한 서비스를 제공하고 그에 상응하는 비용을 받는다는 현대적 개념으로 바뀐지 오래이며⁵⁾ 이에따라 조세행정도 행정편의주의에서 납세편의 중심으로 전환하기 위한 노력이 요구되고 있으며 종래의 공급자 중심의 납세서비스에서 납세자의 요구에 부응하는 수요자중심 서비스로의 전환을 다각도로 모색하고 있다⁶⁾.

둘째, 효율성 측면에서, 민선시대 이전보다 재정수준이 크게 나아지지 않은 상황에서 주민의 높은 관심과 기대를 충족시켜야 하기 때문에 부족한 재원으로 공공서비

3) 본 연구가 지방세징수에 초점이 맞춰져 있기 때문에 자치단체의 외부적 관계인 권력관계보다는 내부적 관계 즉 민주성과 효율성을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

4) 실제로 지방세무공무원과의 면담과정에서 체납세가 발생할 경우 실무조직에서는 체납율 감소 및 징수율 제고를 위한 방안을 강구하고 있지만 자치단체장의 입장에서는 강제적인 징수방법을 기피하고 있어 지방세무공무원들이 체납세를 징수하는데 어려움이 있다는 호소를 들은 경험도 있다.

5) 한상률, 국세행정개혁의 내용과 성과, 한국행정학회 2천년 춘계학술대회 발표논문집, 2000, 4, p. 209.

6) 이러한 예로는 경기도 부천시의 세무이동상담실, 차량공매제도, 충북 청주시의 세무행정 착오 보상제 등 다양한 제도가 시행중에 있다.

스를 제공하기 위하여 비용개념에 기초한 행정운영이 주요 과제로 부각된다. 이를위해 행정의 단위당 비용을 최소화하여 적은 예산규모로 행정목적을 달성토록 하는 행정비용의 최소화에도 보다 많은 관심을 기울이게 될 수 있다⁷⁾. 이러한 현상이 조세행정과 관련해서는 징세비용의 절감으로 나타날 수 있는데 그 이유는 조세행정은 세수를 징수하는데 비용의 최소화를 실현하는 것이 가장 중요한 목적중의 하나라고 할 수 있기 때문이다⁸⁾.

결과적으로 민선시대의 세무행정 환경은 납세편의의 증진과 징세비용의 최소화를 위한 방향으로 진행되고 있으며 이러한 변화의 방향은 당분간 계속될 것이라는 것을 예상할 수 있다⁹⁾.

3. 현재의 지방세정 환경 및 문제점

가. 현행 지방세 부과·징수 체계

1) 지방세 체계

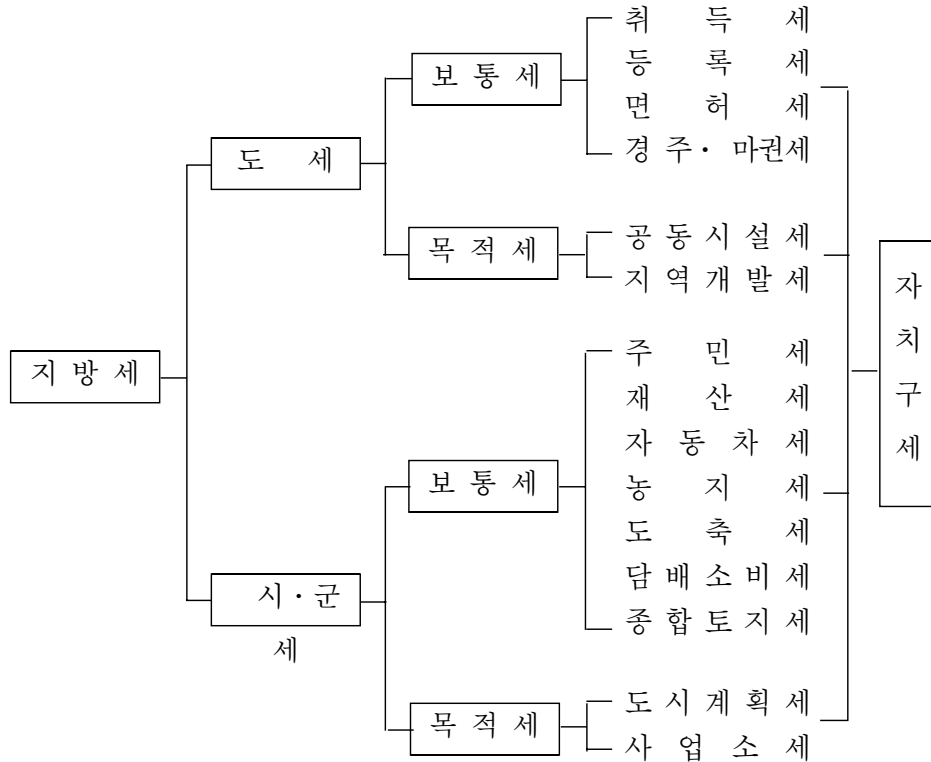
우리나라 지방세체계는 [그림 3-1]과 같이 취득세, 등록세, 면허세, 경주·마권세, 공동시설세, 지역개발세, 주민세, 재산세, 자동차세, 농지세, 도축세, 담배소비세, 종합토지세, 도시계획세, 사업소세 등 총 15개 세목으로 구성되어 있다.

7) 정진현, 재정력 강화를 위한 민선단체장의 정책과제, 민선자치단체장 누가 무엇을 하나, 대영문화사, 1995, p. 242.

8) John L. Mikesell, Fiscal Administration Analysis and Applications for Public Sector, fourth edition, Wadsworth Publishing Company, 1995, p. 392.

9) 따라서 이후부터의 논의는 납세편의 측면과 효율성 즉 비용최소화의 측면에서 우리나라 세정현실을 개관하고 대안을 제시하고자 한다

〔그림 3-1〕 현행 지방세 체계



주: 특별시세·광역시세는 자치구세를 제외한 전 세목임.
2000년부터 주행세가 추가.

2) 보통징수세목 및 부과내역

보통징수는 세무공무원이 납세고지서를 당해 납세의무자에게 교부하여 지방세를 징수하는 것으로 이러한 방법에 의하여 징수되는 지방세목은 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세, 자동차세, 면허세 등이 있으며, 이러한 세목의 납세의무자 및 납기 등은 <표 3-1>과 같다.

〈표 3-1〉 보통징수 세목의 종류 및 내용

세 목	납세의무자	납 기	관련조항
재산세	재산세과세대상인 재산 소유자로 등재된 자	매년 6월 16일부터 6월 30일	제190조 제1, 2항
종합토지세	과세기준일 현재 토지의 사실상 소유자	매년 10월 16일 10월 31일	제234조의17 제234조의18
도시계획세	도시계획구역내에 토지, 건물 소유자	건물분(재산세와 동일) 토지분(종토세와 동일)	제238조
공동시설세	소방시설등으로 인해 이익을 받는 자	재산세와 동일	제241조
자동차세	자동차 소유자	제1기분: 6월 16일부터 6월 30일 제2기분: 12월 16일부터 12월 31일	제196조의6 제1, 2항
면허세	면허소지자	납세고지서상 납부기일	제165조

3) 신고납부세 및 부과내역

신고납부는 납세의무자가 그 납부할 지방세의 과세표준액과 세액을 신고하고 동시에 신고한 세금을 납부하는 것으로 현행 지방세법에서 신고납부방법을 채택하고 있는 세목은 〈표 3-2〉와 같다.

〈표 3-2〉 신고납부세목 및 내용

세 목	신고납부 내용	신고납부 기한
취득세	일반사항	취득시기로부터 30일 이내
	상속취득	상속개시일부터 6월 이내
	실종선고에 의한 취득	실종선고일부터 6월 이내
	중과세로 추정	사유발생일부터 30일 이내
	감면분 추정	사유발생일부터 30일 이내
등록세	일반사항	등기·등록신청서 접수하는 날까지
	중과세로 추정	사유발생일부터 30일 이내
	감면분 추정	사유발생일부터 30일 이내
경주·마권세		종료일이 속한 달의 다음달 10일까지
주민세	신고분	종료일이 속한날의 다음달 10일까지
	신고기한 연장분	사업연도 종료일부터 120일 이내
	결정·경정분	연장된 신고기간 만료일부터 30일 이내
	수정 신고분	고지서상 납부기한일부터 30일 이내
	신고납부분	신고일부터 30일 이내
	양도소득세 예정신고분	신고기간 만료일부터 30일 이내
	특별징수분	특별징수한 날의 다음달 10일까지
사업소세	재산할	매년 7월 10일까지
	종업원할	급여지급일의 다음달 10일까지
농지세	중간예납	제1기분: 8월 16일-31일 제2기분: 12월 16일-31일
	확정신고	다음해 1월 31일까지
	결정징수	다음해 3월 16일-31일
도축세		특별징수한 날의 다음달 5일까지
담 배 소비세	제조자의 당월 반출분	다음달 말일까지
	수입업자의 보세구역 당월 반출분	다음달 말일까지
	특별징수 시·군	다음달 10일까지
지 역 개발세	일반사항	다음달 10일까지
	컨테이너세	다음달 20일까지

다만 신고납부세의 경우 납세의무자가 신고납부의무를 제대로 이행하지 않으면 보통징수방법을 통하여 징수하며, 이때에는 10%, 20% 또는 30% 상당액의 가산세가 부가되고 있다.

4) 특별징수세목 및 부과내역

특별징수 지방세목은 주민세, 농지세, 담배소비세, 도축세, 지역개발세 등이며 이들 세목의 특별징수의무자와 납기 등은 <표 3-3>과 같다. 이중 주민세는 원천징수적 특별징수에 해당하며, 주민세를 제외한 나머지는 거래징수적 특별징수에 해당한다. 그리고 농지세와 도축세의 특별징수는 당해 조세 전반에 대한 징수의무이지만, 나머지는 당해 세목의 일부에 한정되는 부분적 징수의무이다.

<표 3-3> 특별징수 지방세목의 종류 및 내용

세 목	특별징수의무자	납 기	관련조항
주민세	소득·법인세할 원천징수의무자, 영농조합법인	익월 10일	제179조의 3 제1항 제120조 제121조 제1항
농지세	영농조합법인	과세기간 익년도 1월 31일	제218조 제1,2항
담배소비세	담배수입판매업자 주사무소 소재지 시장·군수·구청장	익월 말일	제233조의 6 제2, 3항
도축세	도축장경영자 도축지관할 동장	익월 5일	제234조의3 제234조의4 제234조의5
지역개발세	컨테이너를 운송하는 선박회사	익월 말일	제259조 제2항 제3항

나. 지방세 부과·징수 운영 현황

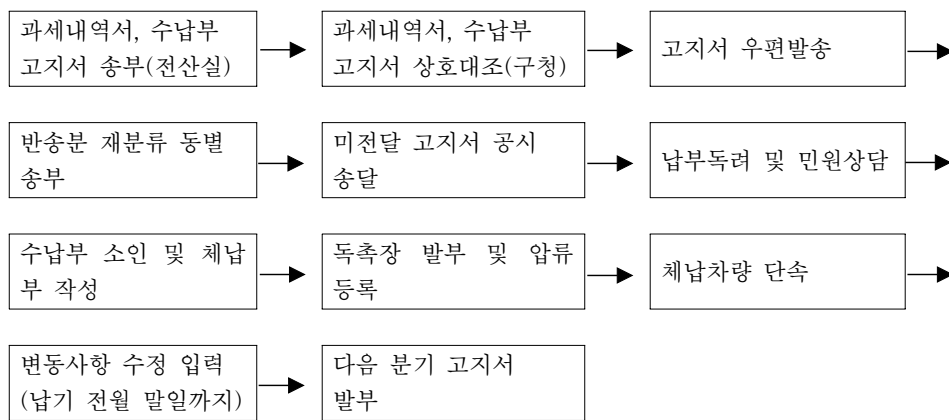
1) 부과·징수과정

가) 보통징수방법

보통징수는 일반적으로 세무공무원이 납세고지서를 당해 납세의무자에게 교부하여 지방세를 징수하는 것이지만 각 세목별로 부과·징수과정이 다양하게 이루어지고 있

다. 이러한 보통징수방법에 의하여 징수되는 지방세중 대표적으로 자동차세의 징수절차는 크게 고지서 전달 단계, 징수단계, 체납처리단계 등 3단계로 구분할 수 있다. 그러나 이러한 자동차세의 부과·징수과정은 [그림 3-2]에 나와있는 것처럼 더욱 세분화된 처리과정을 거쳐 징수하게 된다.

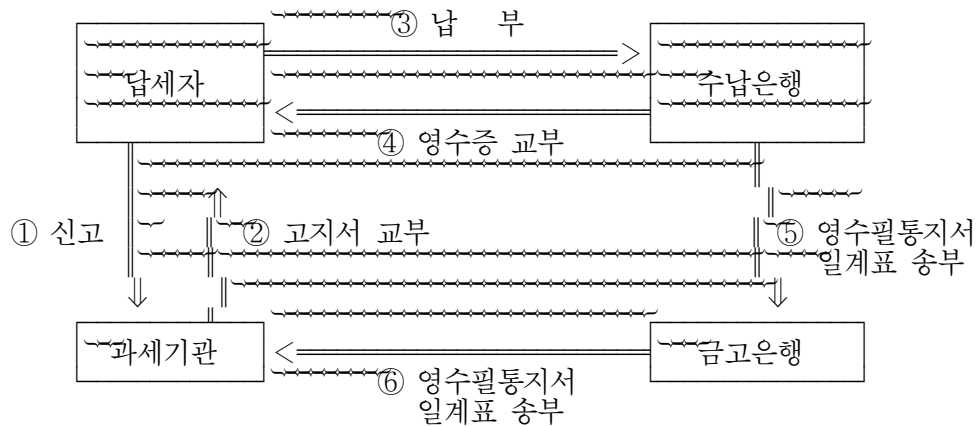
[그림 3-2] 보통징수방법(자동차세)의 부과·징수절차



나) 신고납부방법

신고납부방법에 의한 징수과정은 대체로 자진신고서 작성 및 자진신고납부서 교부, 징수결정서 결의, 고지서 발급과 영수필통지서 정리 및 보관, 징수부 기재, 수납부 작성 및 소인날인, 체납부의 정리 등으로 이루어져 있다. 이러한 신고납부방법에 의한 징수과정을 취득세의 예로서 살펴보면 다음과 같다. 먼저 건물 또는 토지 등의 구입자가 취득가를 구청에 자진 신고하면, 구청측은 세금액을 부과하고 은행은 납세자에게 납부영수증을 발행하며, 이어 은행이 구청보관용 영수증 원본을 구청에 제출하고 구청측은 납세자의 납세액이 적힌 수납대장의 납세액과 은행측의 구청통보 영수증 원본을 대조한 뒤 납세여부가 확인되면 수납대장 확인란에 구청용 소인을 찍어 징수절차를 끝내게 된다.

〔그림 3-3〕 신고납부방법(취득세)의 징수체계



2) 지방세 부과·징수 현황

가) 징수율의 변화 추이

1998년도의 지방세 부과액은 20,290,289백만원인데 반해 징수액은 17,149,712백만원으로 3,140,577백만원을 징수하지 못하고 있다¹⁰⁾. 이러한 체납액은 지방세중에서 단일세목으로 가장 높은 비중을 차지하고 있는 등록세의 징수액(3,388,475백만원)과 유사한 수준을 나타내고 있다. 결과적으로 우리나라의 지방자치단체는 등록세 수준의 지방세를 수입으로 이용하지 못하고 있다고 할 수 있다¹¹⁾.

이러한 상황은 [그림 3-4]에 나와있는 바와 같이 1993년을 기준으로 할 때 체납율은 계속 증가하고 있는 추세를 보이고 있다. 결과적으로 지방세수 징수를 제고해야 하는 문제는 지방세무행정과 관련해 시급히 해결해야 하는 과제중의 하나라고 할 수 있다.

10) 행정자치부, 지방세정연감, 1999.

11) 이러한 수치는 지방세 체납액이 모두 결손처리되는 것이 아니기 때문에 장기적으로 모든 체납세를 이용하지 못하는 것은 아니지만 적어도 당해연도에는 그정도의 세입을 이용하지 못한다는 의미이다.

[그림 3-4] 지방세징수율의 연도별 변화 추이



나) 세목별 징수 현황

지방세가 체납되고 있는 현황을 세목별로 살펴보면 <표 3-4>와 같다. 즉 전체 징수율은 84.52%를 나타내고 있으며 이중 주민세(87.48%), 자동차세(88.44%) 그리고 취득세(89.55%) 등이 가장 높은 체납율을 나타내고 있다. 이러한 3가지 가장 높은 체납율을 보이고 있는 세목은 보통징수방법(자동차세), 신고납부방법(취득세, 주민세¹²⁾) 등의 징수과정을 거치고 있다는 점에서 어느 한가지 부과·징수방법의 문제에서 나타난다기 보다는 각 개별세목의 부과징수 특성으로부터 체납문제가 발생하는 것으로 생각된다.

12) 주민세의 경우 보통징수방법과 신고납부방법에 의해 징수하고 있지만 대부분이 신고납부방식에 의해 징수되는 소득할로 구성되어 있기 때문에(1998년의 경우 97%) 신고납부방법으로 분류하였다.

〈표 3-4〉 1998년도 세목별 징수율 현황

(단위: 백만원, %)

구 분	부과액(A)	징수액(B)	(B/A)×100
합 계	20,290,289	17,149,712	84.52
취 득 세	2,769,184	2,479,829	89.55
등 록 세	3,413,783	3,388,475	99.26
면 허 세	258,973	240,689	92.94
경주·마권세	329,368	329,368	100.00
지역개발세	70,535	70,329	99.71
공동시설세	325,188	301,355	92.67
주 민 세	3,016,829	2,639,177	87.48
재 산 세	687,637	640,660	93.17
자동차세	2,459,105	2,174,871	88.44
농 지 세	2,945	2,679	90.97
도 축 세	48,968	48,193	98.42
담배소비세	2,267,576	2,267,576	100.00
종합토지세	1,299,867	1,199,291	92.26
도시계획세	798,266	752,324	94.24
사 업 소세	342,661	336,704	98.26
과년도 수입	2,202,395	278,185	12.6

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 1999.

다. 지방세 부과·징수상의 문제점

1) 납세편의 측면에서의 문제점

가) 지방세에 대한 주민의식상의 문제점

지방자치단체에서 납세자의 편의 증대방안을 강구하거나 납세의무를 해태하였을 경우 제재방안을 마련하는 것은 일차적으로 주민의 행태변화를 통해 그 효과가 나타나는 것이라고 볼 수 있다. 그러므로 아무리 훌륭한 대안을 마련하더라도 납세의무자인 주민의 관심이 없다면 그 효과는 저조하게 나타날 수 밖에 없다.

이러한 인식에서 지방세에 대한 주민의 의식수준이 어느 정도인지에 대하여 지방세 체납원인을 기초로 살펴보면, 납세태만 등 납세의식결여에서 비롯된 체납비율이 전체의 56.3%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있어¹³⁾ 주민의 지방세에 대한 의식이 대단히 낮은 것으로 평가되고 있다¹⁴⁾.

이러한 상황에서 새로운 대안을 강구하는 것 자체는 세무행정조직 내부의 행사로 그칠 가능성이 있음을 부인하기 어렵다. 그러므로 지방세 징수율을 제고하기 위하여 가장 먼저 이루어져야 할 것은 주민의 지방세에 대한 의식수준을 제고하는 것이라고 할 수 있다.

나) 가산세 제도상의 문제점

가산세는 지방세법에서 규정하는 의무의 성실한 이행을 확보하기 위하여 의무를 이행하지 아니한 경우에 지방세법에 의하여 산출한 세액에 가산하여 징수하는 행정상의 제재조치라고 할 수 있다.

이러한 현행 가산세제도가 갖고 있는 문제는 다음과 같다.

첫째, 가산세율이 지나치게 높게 책정되어 있다. <표 3-6>에 나타난 바와 같이 국세의 경우도 가산세제도를 구비하고 있다. 그러나 국세의 가산세율은 1%에서 10% 사이에서 적용되고 있지만 지방세의 경우는 대부분이 20%의 가산세율을 적용하고 있다. 이렇게 세율이 높게된 데에는 과거 도세분 가산세 10%와 시·군세분 가산세 10%가 합해졌기 때문이지만 국세와 지방세간의 차이가 크고 이는 가산세를 적용받는 납세자의 불만을 초래할 가능성이 있다. 이외에도 지방세의 경우는 세목간 연계하여 납부하는 세목이 있어 가산세가 더 크게 될 수 밖에 없다. 일례로 등록세의 경우 등록을 하지 않을 경우 취득세 고지를 받지 못하기 때문에 자연히 취득세에서도 가산세 제재를 받게되는 경우가 그것이다.

13) 이영희, 체납세의 징세관리 개선방안, 한국지방행정연구원, 1995, p. 74.

14) 이석희, 체납지방세징수를 통한 건전재정 확립, 대구경북포럼, 제3권 제3호, 1998, p. 37.

〈표 3-5〉 지방세의 세목별 가산세 현황

세 목 별	납 부 기 한	가 산 세	근 거 규 정
취득세	30일	20% 80%(증가산세)	지방세법 제121조 ① 지방세법 제121조 ②
등록세	30일	20%	지방세법 제151조
경주·마권세	익월 10일	10%	지방세법 157조
주민세	· 법인세할: 사업년도 종료일부터 120일 · 소득세할: 소득세법에 의한 신고기간	20%	지방세법 제177조의 2 ③ 지방세법 제179조의 3 ③
담배소비세	익월 말	10% 30%	지방세법 제233조의 7 ① 지방세법 제233조의 7 ②
도축세	익월 5일	10%	지방세법 제234조의 4
사업소세	익월 10일	20%	지방세법 제250조
지역개발세	익월 1일	20%	지방세법 제259조

〈표 3-6〉 국세의 가산세 현황

가산세명	부가세법	소득세법	법인세법	상속세법
사업자미등록 미검열 가산세	공급가액의 1%	-	-	-
신고불성실 가산세	무신고·미달신고액 의 10%	무신고·미달신 고소득의 10%	무신고: 20% 미달신고: 10%	무신고·미달 신고액의 20%
납부불성실 가산세	무납부·미달납부세 액의 10%	무납부·미달납 부세액의 10%	일변 4전 또는 3전	일변 4전 미납부세액의 20% 한도
지급조서제출불 성실 가산세	-	미제출·불명지 급액의 1.5%	미제출·불명지 급액의 1.5%	-
세금계산서제출 불성실 가산세	개인: 공급가액의 1% 법인: 공급가액의 2%	공급가액의 1%	-	-
거래명세서제출 불성실 가산세	-	미제출·불분명 거래액의 1%	좌동	-
원천징수불성실 가산세	-	무납부·미달납 부세액의 10%	좌동	-
영세율미신고가 산세	미신고과표의 1%	-	-	-
대차대조표무공 고가산세	-	-	산출세액의 1%	-
주식이동상황미 제출가산세	-	-	미제출·불분명 거래액의 1%	-

둘째, 국세의 경우는 신고와 납부로 구분되어 가산세를 적용하고 있는데 반해 지방세의 경우 신고와 납부 양자를 해태했을 때 가산세의 적용을 받게되어 있다¹⁵⁾. 따라서 지방세의 경우는 신고를 하고 납부를 해태하거나 그 반대의 경우 실질적으로 지방자치단체의 세수징수에는 동일한 효과가 있음에도 불구하고 신고나 납부 둘다가 요건에 해당하기 전까지는 가산세를 적용할 수 없는 제도적 문제가 있다.

셋째, 현행 가산세제도관련 지방세법에는 가산세가 적용되는 시점만을 규정하고 있기 때문에 하루만 늦어도 동일한 가산세율을 적용해야 하는 문제가 있다.

넷째, 현행 가산세제도가 납부기한이 지나서 납부할 경우 이를 제재하는 제도라고 한다면 그 기간 이전에 성실하게 납부한 납세자에게는 이에 상응하는 우대제도가 있어야 할 것으로 생각되지만 이러한 제도를 갖추고 있지 않다.

다) 주민세소득할 징수상의 문제점

주민세의 경우 균등할과 소득할로 구분되며 이중 소득할의 경우 소득세할, 법인세할 및 농지세할로 다시 세분된다. 이중 소득할의 납세의무자는 시·군내에서 소득세, 법인세, 농지세의 납세의무가 있는 개인과 법인으로 하고 있으며¹⁶⁾, 각 납세지를 관할하는 시·군에서 수시부과하고 있다.¹⁷⁾ 그러나 주민세소득할의 경우 국세인 법인세 및 소득세를 신고납부하기 위해 일선 국세 세무서를 방문한 후 또다시 지방세관련 부서를 방문해야 하므로 납세의무자의 불편이 가중되고 있다.

주민세를 국세세무서에서 징수할 경우 국세세무서에서는 납세고지서를 지역별로 분류해야 하는 추가적인 업무가 있을 수 있다. 그러나 그렇다고 주민들로 하여금 다시 지방세관련부서에 신고하게 하는 것은 국가 전체적으로 보면 행정인력의 낭비 뿐만 아니라 국세와 지방세의 할거주의에 의해 지역주민의 불편이 초래되는 현상이라 아니 할 수 없다.

15) 지방세법 제121조에는 납세의무자가 신고납부를 하지 아니하거나 신고납부세액이 산출세액에 미달한 때에는 20%의 가산세를 징수한다고 규정하고 있어 신고와 납부 양자 모두를 동시에 해태했을 경우 가산세를 적용하고 있다.

16) 지방세법 제 173조

17) 지방세법 제175조

2) 효율성 측면에서의 문제점

가) 납세고지서 송달상의 문제

현행 지방세법에서 “서류의 송달은 교부 또는 등기우편에 의한다”고 규정하고 있으며¹⁸⁾ 동법 시행령에서는 “교부방법으로 지방자치단체의 하부조직을 통하여 송달할 수 있도록”¹⁹⁾ 하고 있다. 이러한 송달방법과 관련하여 다음과 같은 문제가 발생할 수 있다.

첫째, 송달비용이 과다해 진다. 다시말해 등기에 의해 서류를 송달할 경우 1,170원이 소요되고 반송될 경우 그 이상의 송달비용이 들게되지만 일부의 세목은 이러한 송달비용에 비해 적은 과세표준으로 구성되어 있어 세수에 비해 송달비용이 과다지출되고 있다. 조세를 징수하는데는 다양한 목적이 있지만 그중 가장 본원적인 문제는 세수확보라고 할 수 있다. 결과적으로 세수에 비해 징수비용보다 많이 소요될 경우 제도적인 개선안이 필요할 것으로 생각된다.

둘째, 지방세법 시행령에서 교부방법을 “하부조직을 통하여”라고 단정하고 있으므로 지방자치단체의 하부기관 만이 지방세 고지서를 교부할 수 있게 된다. 결과적으로 지역에 따라서는 고지서 송달과 관련하여 더 나은 대안을 선택할 수 있음에도 불구하고 그 대안을 활용할 수 없는 문제가 발생할 수 있다.

나) 동의 기능전환에 따른 지방세정인력과 관련한 문제

정부에서는 읍면동사무소의 기능전환을 모색하고 있고 이를 위해 1999년 하반기에 동 주민자치센터를 시범 실시 한 바 있다. 현재는 주민자치센터 설치 및 운영을 위해 동사무소의 업무 및 인력의 조정작업을 추진중에 있다. 그 과정에서 동사무소의 기능이 본청으로 이관되는 경우 이관인력과 업무량이 많은 시·구의 경우 1개 정도의 과를 증설하는 것으로 예정하고 있다²⁰⁾.

이러한 계획에 따라 <표 3-7>에 나타난 바와 같이 그 동안 동사무소에서 맡아오던 지방세정관련 업무는 대부분 본청으로 이관되는 것으로 계획되고 있다.

18) 지방세법 제51조의 2

19) 지방세법 시행령 제39조의 2

20) 행정자치부, 동 기능전환 확대시행 지침, 2000.

〈표 3-7〉 읍·면·동사무소의 지방세관련업무 및 이관여부

지방세관련업무	이관여부	지방세관련업무	이관여부
납세완납증명	○	취득세부과고지	
지방세감면신청		면허세부과고지	
등록세비과세확인		지방세체납세금 독촉 및 징수	
세목별과세증명	○	지방세감액 결손자료 작성	
매각·등기·등록관계서류 의 열람		지방세징수 포상금 지급 신청	
취득신고 및 자진납부		지방세체납처분	
과오납금환부금 지급통지		주민세부과고지	
지방세변동 자료관리 및 고지서 전달		법인세균등할주민세 부과대상자 조사보고	
지방세수납부 작성관리		사업소세부과대상자 사업장 조 사	
농지세부과고지		건축물실측 현지조사	
도축세부과고지			

주 : ○이 표시된 기능은 존치되며 나머지는 이관대상

자료 : 행정자치부, 동 기능전환 확대시행 지침, 2000.

지금까지 동사무소에서는 다양한 지방세정관련 업무를 수행하고 있었으며 이러한 업무는 대부분이 고지서전달, 체납세 징수 및 처분, 지방세부과대상조사 등 본청으로 이관되어도 계속 추진하여야 하는 업무들로 구성되어 있다. 그러므로 동의 기능전환에 따라 업무가 이관되면 이러한 업무를 계속 수행할 수 있는 정도의 인력이 재배치될 필요가 있는 것으로 생각된다.

그러나 현상황에서는 동사무소의 기능조정이 구조조정과 연계하여 진행되고 있기 때문에 기존에 동사무소에서 세정업무를 수행하던 인력이 재배치된다는 보장을 할 수 없는 상황에 있다고 할 수 있다. 따라서 현재에도 지방세징수업무는 계속 증가하지만 인력의 증가는 이러한 업무증가에 비례하여 증가되지 못하여 나타나는 인력의 부족현상이 더욱 가중되는 결과를 초래할 가능성이 있다.

4. 민선시대의 세수징수 제고 방안

가. 납세편의 측면에서의 제고방안

1) 주민의 지방세에 대한 의식제고방안

납세편의 측면에서 세수를 제고하는 방안은 대부분이 조세편의의 확대로 나타나고 앞에서 이미 기술하고 있는 바와 같이 이는 기본적으로 주민의 의식변화가 있어야 문제해결이 가능한 것으로 생각된다. 그러므로 주민의 지방세에 대한 의식을 제고할 수 있는 방안이 우선하여 마련될 필요가 있고 이를 위해선 다음과 같은 대안이 제시될 수 있다.

첫째, 지방세에 대한 홍보강화, 주민의식을 변화시키기 위해 가장 효과적인 방안은 주민들이 지방세에 대하여 인식할 수 있는 기회를 지방세행정당국이 제공하는 것이라고 할 수 있다. 다만 홍보의 방법에서 지방세이기 때문에 각 자치단체별로 행할 수도 있지만 이러한 방법은 비용이 많이 소요되고 효과면에서 한계가 있기 때문에²¹⁾ 중앙부서인 행정자치부에서 전국적 통일적으로 시행하는 것이 효과적일 수 있다.

둘째, 납세의무자의 접근가능성 확대, 지방자치제 실시 이후 지역주민의 지방재정에 대한 관심이 증대되었음에도 불구하고 지방세 납세의무자는 범규의 복잡성, 사용용어의 난해성 등을 이유로 조세에 대한 기피현상이 있을 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 지방세무 당국에서는 납세의무자의 지방세에 대한 접근이 용이하도록 유도할 필요가 있고 또 지방세법의 내용과 조세용어를 납세의무자가 쉽게 이해할 수 있도록 개선할 필요가 있다.

셋째, 미국 국세청의 고객지향적 서비스 개편 내용 벤치마킹, 미국 국세청의 경우 납세자와 직접적인 대면이 필요치 않은 납세자의 문의사항에 대해서는 무료상담전화를 설치하여 세법, 업무처리과정, 세금계좌관련 의문사항 등 세무관련 애로점을 해소하고 있으며 이 경우 한개의 무료전화를 걸게되면 필요한 모든 부서에 연결이 가능토

21) 각 지방자치단체별로 지역의 유선방송을 통하여 지방세를 홍보하고 있는데 이방법은 지역의 유선방송 시청자들에게만 전달되는 한계가 있을 수 있다.

록 하고 있다. 이러한 제도중 일부는 우리나라의 자치단체에서도 시행하고 있지만 우리의 경우 부과와 징수업무가 분리되어 운영되고 있어 한명의 담당자가 모든 과정을 설명하는데 한계가 있다. 그러므로 전화문의에 응할 수 있는 담당자를 지정하여 운영할 필요가 있다.

2) 주민세 소득할의 징수방법 개선

주민세 소득할의 경우 납세의무자가 신고하기 위해 국세 세무서와 지방세 관련부서를 이중으로 방문해야 하는 불편을 감수해야 하는 문제가 있다. 이러한 문제는 국세 세무서와 지방세 세무기관간의 업무조정으로 해결이 가능한 부분임에도 불구하고 납세의무자의 불편을 초래하고 있기 때문에 국세와 지방세간에 지나친 할거주의에 있다는 비난을 피하기 어려운 상황이라고 할 수 있다.

그러나 일부 국세의 경우 세무서장은 시장·군수에게 그 관할구역내의 국세징수를 위탁할 수 있도록 하고 있으며²²⁾ 이에 따라 국세인 교육세와 농어촌특별세의 경우는 지방세에 부가하여 징수하고 있다. 그럼에도 불구하고 지방세인 주민세의 경우만 납세자가 이중으로 신고하도록 하고 있어 주민의 조세편의에 역행하고 있다고 할 수 있다. 따라서 주민의 납세편의를 위해 주민세 소득할의 경우도 국세에 부가하여 징수하는 방안을 검토할 필요가 있다.

다만 주민세를 국세 세무서에 위탁하여 징수할 경우 소득세와 주민세를 동시에 부과하여야 한다. 따라서 납세자의 입장에서는 심리적으로 납부세액에 대한 부담을 느낄 수 있어 조세저항의 발생가능성도 배제할 수는 없다. 그러나 대부분의 납세의무자가 소득세를 납부할 때 주민세도 납부해야 하는 경험을 이미 했기 때문에 홍보를 철저히 한다면 커다란 문제로 부각될 염려는 없다고 생각된다.

이러한 인식을 기초로 할 때, 주민세 소득할을 국세 세무서에 위탁하여 징수하는 대안으로는 첫째, 주민세 소득할의 부과와 징수를 국세 세무서에 위탁하여 징수하는 방안이 있을 수 있으며 둘째, 국세세무서에 부과와 징수까지는 위탁하지 않더라도 종합소득세의 고지서 전달시 주민세 소득할을 함께 고지 할 수 있도록 하는 방안 등이

22) 국세징수법 제 8조

있을 수 있다. 이중 첫 번째 방법 즉 (국세와 지방세의)통합징수 방식은 국세 세무서에서 징수 후 주민세 소득할 상당액을 지역별로 분류해야 하는 부가업무가 발생할 수 있으며 두 번째 방법 즉 통합고지의 방법은 국세 세무서의 추가업무 부담이 크지 않은 방법이라고 할 수 있다. 그러므로 장기적으로는 통합징수를 할 수 있도록 하되 단기적으로는 국세세무서의 업무부담이 크지 않고 비교적 제도개선이 용이한 통합고지의 방향을 선택하는 것이 바람직 할 것으로 생각된다.

3) 가산세 제도의 개선

가산세는 지방세법에 규정되어 있는 의무의 성실한 이행을 확보하기 위한 제도이지만 적용요건, 적용세율, 기한의 설정, 적용대상 등에 있어 단순하게 구성되어 있다는 문제가 나타나고 있다. 그러므로 이를 다양화하여 납세자의 기회균등과 조세순응을 확보할 필요가 있다.

먼저 적용요건 측면에서, 현재에는 신고와 납부의무를 모두를 해태했을 경우 가산세를 적용하고 있으나 이를 신고불성실 가산세와 납부불성실 가산세로 분리할 필요가 있다. 그 이유는 신고와 납부는 확연히 구분되는 과정이라는 점에서 이 과정에 따라 의무이행의 확보가 필요하기 때문이다.

둘째, 적용세율 측면에서, 현행 지방세의 가산율은 국세의 가산세율에 비해 지나치게 높게 책정되어 있기 때문에 납세자의 불만을 초래할 가능성이 있다는 점이 가산세율의 조정 이유라고 할 수 있다. 이렇게 세율이 높게된 데에는 과거 도세분 가산세 10%와 시·군세분 가산세 10%가 합해졌기 때문이지만 또 하나의 이유는 신고와 납부를 구분하지 않고 있기 때문이라고도 할 수 있다. 그러므로 가산세의 적용을 신고와 납부로 구분할 경우 자연히 가산세율의 인하는 이루어질 수 있다. 이 경우 가산세율을 신고와 납부시 각 10%로 할 경우 국세와 형평을 유지할 수 있기 때문에 국세에 비해 지방세의 가산율이 높다는 문제는 해결될 수 있을 것으로 생각된다. 다만 현행 조세체계에서 등록세 신고불성실 가산세를 적용받을 경우 자연히 취득세의 가산세도 적용받기 때문에 등록세의 신고불성실 가산세 적용시에는 취득세 가산세의 적용을 배제하는 것도 고려할 필요가 있다.

셋째, 기한의 설정 측면에서, 현행 가산세제도가 적용되는 시점만을 규정하고 있기

때문에 하루만 늦어도 동일한 가산세율을 적용해야 하는 문제가 있으므로 일정기간별로 가산세율을 달리할 필요가 있다.

넷째, 적용대상 측면에서, 가산세의 적용을 납부기한이 지나서 납부한 납세자 외에도 그 기간 이전에 납부한 납세자에게까지 확대할 필요가 있다²³⁾. 이는 현행 가산세 제도가 납부기한이 지나서 납부할 경우 이를 제재하는 제도라고 한다면 그 기간 이전에 성실하게 납부한 납세자에게는 이에 상응하는 우대제도가 있어야 할 것으로 생각되기 때문이다. 다시말해 조세우대제도는 단순히 조세의 납부는 국민의 의무이기 때문에 이를 해태할 경우 제재를 가하여야 한다는 인식보다는 조세순응을 확보한다는 차원에서 성실한 납세자에 대한 우대제도도 고려해볼 필요가 있다는 인식에서 출발하고 있다.

현행 제도상 자동차세에도 선납하는 경우 일정한 우대제도를 적용하고 있다. 자동차세의 경우 효과가 적은 것으로 나타나고 있는데 그 이유는 자동차세의 경우는 후불적인 성격이 있고 감액정도가 작기 때문에 효과가 크지 않은 것이라 할 수 있다. 그러나 일부세목 특히 취득세와 등록세의 경우는 <표 4-1>에 나타나고 있는 바와 같이 과세표준이 대단히 크기 때문에 효과를 기대해볼 만 하다.

<표 4-1> 1998년도 부과건수별 세액 현황

(단위: 백만원, %)

구 분	부과액(A)	건 수(B)	(A/B)×100
합계	11,328,546	51,128,581,786	0.0002
취득세	2,769,184	400,261	6.9184
등록세	3,413,783	12,083,456	0.2825
면허세	258,973	13,773,144	0.0188
경주마권세	329,368	51,034,124,113	0.0000
자동차세	2,459,105	18,544,840	0.1326
종합토지세	1,299,867	31,644,200	0.0411
도시계획세	798,266	18,011,772	0.0443

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 1999.

23) 우대제도는 가산세와 취지에서 근본적으로 차이가 있다. 그러나 이 부분에서 기술하고 있는 이유는 가산세와 대비를 시키기 위함이다.

나. 효율성 측면에서의 제고방안

1) 고지서 전달비용의 절감방안²⁴⁾

고지서 송달과 관련해 현행 방법에서 나타나고 있는 문제는 송달비용이 많이 소요된다는 점이다. 이러한 문제와 관련하여 대안으로 생각할 수 있는 방법에는 다음과 같은 것이 있다.

첫째, 납세액이 소액일 경우에는 일반우편으로 하고 그 외의 경우에는 현행과 동일하게 전달하는 방안, 이러한 대안은 일부 납세자에게 일반우편으로 전달하기 때문에 확실한 비용절감효과가 나타날 수는 있다. 그러나 납세고지서의 고지를 등기나 직접 교부로 하는 이유는 송달입증책임이 과세권자에게 있기 때문이다. 따라서 소액납세자에게 고지서의 송달을 일반우편으로 한다면 송달입증이 곤란해질 수 있으며 한편에서는 납세액에 따른 불평등 대우로 인식되어 조세저항을 야기할 수도 있을 것으로 생각된다.

둘째, 민간기관에 위탁하는 방안, 납세고지서를 민간에 위탁하여 전달하는 사례는 외국의 경우 일반적으로 발견되는 민간위탁 사례중의 하나라고 할 수 있다²⁵⁾. 이러한 방법은 지방세무부서의 인력을 절감할 수 있고 민간기업이 납세자의 주소관리를 전문적으로 할 수 있어 발송 후 반송되는 정도를 줄일 수 있는 장점이 있을 수 있다. 다만 수탁기관에서도 등기우편을 이용해야 한다는 점에서 비용절감효과는 크지 않을 것으로 생각된다.

지방세의 징수와 관련되어 송달비용의 문제는 다양한 대안의 상정이 가능할 것으로 보여지지만 현 상황에서는 민간위탁을 고려해볼 수 있을 것으로 생각된다. 그 이유는 민간기업의 경우 송달만을 전문적으로 할 수 있어 좀더 효율적인 송달이 가능하고 장기적으로 비용절감 효과도 기대할 수 있기 때문이다.

다만 어떤 대안을 선택하더라도 지방세법 시행령 제39조의 2에 규정된 “하부조직

24) 징수비용을 절감하는 것은 실질적으로 세수제고와 직접적인 관련이 부족하다. 그러나 경비절감 효과가 있다면 한편으로는 전체세수의 증대와 동일한 효과가 있다는 점을 인식의 기초로 하여 지방세 징수시 경비를 절감할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

25) 미국 Illinois시의 경우는 납세고지서의 전달은 물론 체납세금의 징수도 민간에 위탁처리하고 있다.

이 전달”한다는 규정은 개정되어야 가능할 수 있다. 이 경우 “지방자치단체장이 위촉하는 자”로 개정하여 다른 조직의 이용가능성을 열어놓을 필요가 있다.

2) 신고납부세목의 확대방안

보통징수 방법에 의해 징수하고 있는 일부세목의 경우 과세대상이 대단히 많지만 납부금액이 적기 때문에²⁶⁾ 모든 과세대상에 고지송달을 하는 것은 실익이 크지 않고 할 수 있다. 뿐만 아니라 또 징수부서에서도 상대적으로 고액의 과세대상에 관심을 두게 되므로서 과세표준이 작은 세목은 체납이 발생하더라도 징수에 적극적으로 대처하지 않게 되는 문제가 발생할 수 있다. 그러므로 이러한 세목의 경우 신고납부 방식으로 전환하는 방안이 대안으로 상정될 수 있다.

다만 지금까지 지방자치단체에서 고지한대로 납부하던 납세자의 입장에서는 이를 신고방식으로 전환하여 납부하게 할 경우 다음과 같은 문제가 발생할 수 있다.

첫째, 체납액이 증가할 가능성이 있다. 즉 신고납부로 전환할 경우 납세자의 인식 부족과 신고의무의 해태로 인한 체납율의 증가 가능성을 배제할 수 없다. 이러한 문제는 보통신고세목의 신고납부 전환으로 인해 세정업무의 경감효과가 있을 수 있기 때문에 이러한 절감부분을 체납세 징수에 활용할 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 그러나 이보다 우선적으로 납세의무자가 지방세법의 내용과 조세용어를 쉽게 이해할 수 있도록 개정하는 작업이 선행되어야 할 것으로 생각된다.

둘째, 보통징수를 신고납부로 전환할 경우 행정편의주의에 의한 제도 전환이라는 인식으로 인해 조세저항의 발생 가능성이 있다. 그러나 현행 지방행정환경상 세무행정업무가 증대하더라도 세무인력 만의 증원이 어렵다고 할 수 있다. 그러므로 인력의 증대보다는 업무의 절감측면에 초점을 두는 것이 조세행정의 효율성을 도모하는 방안이 될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

이상의 논의를 기초로 보통징수세목을 신고납부방식으로 전환한다면 이때 고려할 사항으로는 다음과 같은 것들이 있을 수 있다. 첫째, 신고납부로 전환하는 이유가 징세비용을 절감하기 위한 것이므로 전환함으로써 징세비용이 절감될 수 있는 세목. 둘

26) 이러한 예로는 면허세가 있음. 다만 면허세중 차량분은 2천1년부터 폐지가 결정된 상태임

째, 보통징수방법에서 신고납부방법으로 전환되기 때문에 납세의무자가 납부세액의 인지가 용이한 세목. 셋째, 체납과의 관계에서 과세표준이 적고 체납율이 높은 세목 등이 고려대상으로 될 수 있다.

5. 결 론

본 연구는 민선자치단체장 시대의 세정환경 변화에 따라 지방세정의 합리화를 추구할 수 있는 방안을 모색해보고자 진행이 되었다. 전체적인 연구의 방향은 우리의 세정환경이 지방자치단체 내부적으로 민주화와 효율화에 대한 변화의 바람이 가속될 것이라는 전제하에 주민의 납세편의를 제고하고 경비절감을 주축으로 하는 지방세정의 효율화 측면에서 대안을 강구하였다.

그러나 지방세정에 대한 연구의 특성상 우리나라의 현재 상황을 중심으로 논의를 전개할 수 밖에 없었던 만큼은 처방적 연구에 치중하고 있다는 한계를 부인하기 어렵다.

이러한 한계에도 불구하고 본 연구가 강조하고 있는 내용은 다음과 같다.

첫째, 지방세와 관련된 제도는 지방세제와 지방세정 등 양 축으로 이루어져 있으나 지금까지는 주로 지방세제에 상대적인 비중이 있어온 것이 사실이다. 그러나 이 두가지 분야는 상호관계속에서 시행된다는 점을 고려하여 양자가 동시에 개선될 수 있도록 지방세정에도 많은 관심과 연구가 필요하다.

둘째, 지방세정서비스의 특성상 아무리 훌륭한 대안을 마련한다고 하더라도 주민이 인식하지 못하면 그 효과를 기대하기 어려울 수 밖에 없다. 따라서 주민의 지방세에 대한 이해를 제고할 수 있는 방안이 무엇보다도 우선적으로 도출되어야 한다.

셋째, 지방세가 갖추어야 할 주요 원칙을 연구한 바 있는 선행연구자들의 연구결과에 한결같이 징수비용의 최소화가 포함되어 있을 정도로 징수비용의 절감문제는 지방세정의 중요한 과제라고 할 수 있다. 따라서 지방세정의 효율화를 통한 비용절감 부분은 지속적인 연구가 필요한 부문이라고 할 수 있다.

다만 납세편의와 세무행정의 효율성이 상충될 경우에는 민주성을 우선시해야 함을 권하고 싶다